

**BILL C-37: AN ACT TO AMEND
THE TELECOMMUNICATIONS ACT**

Sam N. K. Banks
Law and Government Division

7 February 2005



Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement

**Parliamentary
Information and
Research Service**

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-37

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	13 December 2004
Referred to Committee:	7 February 2005
Committee Report:	13 June 2005
Report Stage and Second Reading:	
Third Reading:	

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	
Second Reading:	
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
A. The Problem	1
B. The Existing Regulatory Framework	2
C. The Proposed Solutions.....	3
1. Power to Impose Fines.....	3
2. Ability to Delegate Various Administrative Duties.....	3
3. Creation of a National Do Not Call List	3
DESCRIPTION AND ANALYSIS	4
A. A National Do Not Call List	4
B. Administrative Monetary Penalties	4
C. Defences	6
D. Time Limitations.....	6
E. Coming Into Force.....	6
COMMENTARY	6
A. Comments From Marketers	7
B. Media Coverage	9
C. Next Steps	10





CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-37: AN ACT TO AMEND
THE TELECOMMUNICATIONS ACT*

BACKGROUND

Bill C-37, An Act to amend the Telecommunications Act, was introduced in the House of Commons and given first reading on 13 December 2004. It was referred to the House of Commons Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology on 7 February 2005.

This bill addresses unsolicited telecommunications, known as telemarketing calls, in Canada.

A. The Problem

Many Canadians consider telemarketing calls to be irritating and do not wish to receive them. According to a poll cited by Industry Canada, 97% of Canadians claim to have a negative reaction to such calls.⁽¹⁾

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) Industry Canada, News Release, "Minister of Industry Tables Legislation for National Do Not Call List," 13 December 2004,
<http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/af913527c10aeb6a852564820068dc6c/85256a5d006b972085256f690056a4a8!OpenDocument>.

B. The Existing Regulatory Framework

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC, or "the Commission") regulates telecommunications and telemarketing, the latter authorized by section 41 of the *Telecommunications Act*, 1993, c. 38.⁽²⁾

The CRTC defines telemarketing as "the use of telecommunications facilities to make unsolicited calls for the purpose of solicitation where solicitation is defined as the selling or promoting of a product or service, or the soliciting of money or money's worth, whether directly or indirectly and whether on behalf of another party. This includes solicitation of donations by or on behalf of charitable organizations."⁽³⁾

Current CRTC regulations state that telemarketers must remove a customer's name and telephone number from their calling lists upon request and maintain a "do not call" list which must remain active for three years. Each "do not call" list is company-specific, and a customer must therefore make individual requests to be removed from the calling list of each of Company A, Company B, Company C and so on.

Telemarketers who fail to comply with this and other regulations can have their service suspended or disconnected by their telecommunications service provider. As a further enforcement tool, the CRTC can issue an order that service to a telemarketer be suspended or disconnected, and it can also issue an order prohibiting all service providers from reconnecting that telemarketer for a set period of time.

The *Telecommunications Act* also provides for the possibility of a criminal prosecution for the contravention of a CRTC order with respect to telemarketing calls. Upon summary conviction, an individual is liable to a fine not exceeding \$10,000 for a first offence or \$25,000 for a subsequent offence; in the case of a corporation, to a fine not exceeding \$100,000 for a first offence or \$250,000 for a subsequent offence.⁽⁴⁾ Such prosecutions are rare, and the CRTC itself lacks the power to impose these fines.

(2) This section states:

The Commission may, by order, prohibit or regulate the use by any person of the telecommunications facilities of a Canadian carrier for the provision of unsolicited telecommunications to the extent that the Commission considers it necessary to prevent undue inconvenience or nuisance, giving due regard to freedom of expression.

(3) CRTC Telecom Decision CRTC 2004-35.

(4) *Telecommunications Act*, section 73(2)(c).

Telemarketers appear undeterred by the present regulations.⁽⁵⁾

C. The Proposed Solutions

1. Power to Impose Fines

In its review of telemarketing rules released in May 2004, the CRTC noted that “better enforcement of the existing rules is the major factor in increasing their effectiveness.”⁽⁶⁾

The Commission observed that a key to that better enforcement would be the ability of the Commission itself to impose appropriate fines on telemarketers that have breached the rules.

Noting that Parliament has granted the power to impose “administrative monetary penalties” to numerous other agencies and departments, the Commission sought this power for itself as a means of enforcing compliance with the legislation. The Commission stated that such a fining power would “provide a flexible, timely and cost-effective response to violations that do not warrant criminal prosecutions or other costly and lengthy procedures.”⁽⁷⁾ It would also have “a significant deterrent effect”⁽⁸⁾ on telemarketers that might be inclined to operate beyond the regulations.

2. Ability to Delegate Various Administrative Duties

The Commission was also of the view that it would be advantageous to delegate various powers to an administrator to handle telemarketing complaints, but again noted a lack of statutory authority to do so.⁽⁹⁾

3. Creation of a National Do Not Call List

Perhaps most significantly, the Commission acknowledged that separate “do not call” lists for each telemarketer are less effective and more onerous on consumers, who must contact each telemarketer individually in order to remove themselves from that particular telemarketer’s call list. In the Commission’s view, a national “do not call” list where consumers could register once to stop all unwanted telemarketing calls would be more efficient.

(5) CRTC Telecom Decision CRTC 2004-35, paras. 84 and 85.

(6) *Ibid.*, para. 83. See also paras. 86-88.

(7) *Ibid.*, para. 88.

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*, para. 90.

However, the CRTC stated that it would be counter-productive to establish a national "do not call" registry without significant enforcement and administrative measures,⁽¹⁰⁾ both of which are lacking in the current legislation.

This bill addresses these three proposed solutions.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-37 contains only three clauses.

Clause 1 proposes amending the CRTC's authority to regulate unsolicited telecommunications, under section 41 of the *Telecommunications Act*, by adding proposed sections 41.1 through 41.5 to the Act.

A. A National Do Not Call List

The proposed provisions establish the legislative framework necessary for the creation and administration of a national do not call list (section 41.1).

Clause 1 gives the Commission the power to administer databases or information systems for a national do not call service (section 41.2). It also allows the Commission to delegate to a third party the operation of this service (section 41.3).

The clause allows the delegate to charge rates for carrying out its delegated duties (section 41.4), and it grants the Commission powers to regulate the rates the delegate charges for its services and regulate the manner in which the delegate exercises its powers (section 41.5).

B. Administrative Monetary Penalties

Clause 2 represents the majority of the amendments proposed by Bill C-37. This clause proposes numerous amendments to Part V of the *Telecommunications Act*, dealing with investigation and enforcement matters.

After section 72 of the *Telecommunications Act*, a section entitled "Administrative Monetary Penalties" is added. This section gives the Commission the power it seeks to levy administrative monetary penalties as an enforcement measure. It also gives the Commission the power to delegate various administrative, investigative, inspection and enforcement powers to a third party.

(10) *Ibid.*, paras. 91-93.

New section 72.01 states that every contravention of a prohibition or requirement of the Commission under section 41 of the *Telecommunications Act* constitutes a violation. Thus, each telemarketing call to a number registered on the do not call list is a violation.

Individuals who commit such a violation are subject to an administrative monetary penalty of \$1,500 per infraction (i.e., per offending call). The penalty for corporations committing violations is \$15,000 per infraction.

The Commission is given the power to designate persons for the administration of telemarketing regulations under section 41 of the Act. These authorized persons will be able to request from telemarketers periodic reports or other forms of information necessary for the administration of the Act (section 72.06).

Where they believe, upon reasonable grounds, there is information relevant to the enforcement of section 41, authorized persons may enter and inspect any place (section 72.06(1)). If that place is a dwelling-house, however, an *ex parte* warrant obtained from a justice by information on oath is needed before entry (section 72.06(2)).

Proposed section 72.07 details the contents of the notice of violation, which must include: the name of the person believed to have committed the violation; the penalty; and the right to either pay the penalty or make representations to the Commission with respect to the violation. The proposed legislation thus gives the person the option of disputing the notice of violation. The notice must also include a statement that if a person fails to pay the penalty or make representations to the Commission, he or she will be deemed to have committed the violation and the Commission may impose the penalty (section 72.07(2)(c)).

If a person chooses to make representations to the Commission with respect to a notice of violation, the Commission must decide, on a balance of probabilities, whether he or she committed the violation (section 72.08(2)). Where the Commission decides, on that balance, that a violation has occurred, it may impose the penalty outlined in section 72.01.

Where a violation has been made out, the Commission must provide the person with a copy of the decision, together with a notice of a right of review or appeal of that decision, as set out in sections 62 and 64 of the Act.

An administrative monetary penalty is a debt owed, and may be recovered as such. However, there is a five-year time limitation on the right to commence a recovery action (section 72.09(2)).

C. Defences

A person may establish that he or she exercised due diligence to prevent the violation (section 72.1(1)). This means that a person may give evidence that he or she took all reasonable efforts to ensure that the actions taken were within the law. If that evidence is accepted, it constitutes a defence.

All common-law rules and principles available as justification or excuse in relation to a violation of the telemarketing regulations apply (section 72.1(2)). This means that unless they are specifically excluded by the *Telecommunications Act* or inconsistent with the Act, all excuses and justifications available in common law may be used to justify or excuse a violation of these telemarketing regulations.

D. Time Limitations

An action in relation to a violation must be commenced within two years after the day on which the subject-matter of the proceedings became known to the Commission (section 72.12(1)).

As well, there is a five-year time limitation on the right to commence a recovery action for an administrative monetary penalty (section 72.09(2)).

E. Coming Into Force

Clause 3 states that this Act will come into force on a day to be fixed by the Governor in Council.

COMMENTARY

This bill sets up the framework for certain changes to the way in which telemarketing calls are regulated.

The expectation is that if the bill is passed, the CRTC will embark on a series of consultations with industry and consumers to determine how best to implement these changes. Questions such as how the national do not call list will operate, how much it will cost, whether companies will be allowed to contact existing customers regardless of whether or not they are on

the do not call list, and whether certain organizations such as those with existing business relationships, or charities or political parties, should be exempt from the do not call list are certain to be raised.

It is anticipated that once a national do not call list is operational, Canadians who do not wish to receive telemarketing calls can simply make a single call to a centralized registry at a 1-800 number, or perhaps fill out an on-line form, to add their telephone number to the do not call list. Telemarketers would be required to regularly download and respect this list.

The registry is expected to be funded on a cost-recovery basis from the telemarketers themselves.

There appears to be considerable support for a national do not call list. Industry Canada background information on this legislation cites a 2004 Environics survey indicating that 79% of respondents queried on telemarketing supported a national do not call list and 66% of respondents stated that they would be likely to sign up for this service.⁽¹¹⁾ The same survey further indicated that 97% of Canadians reported a negative reaction towards unsolicited calls.

A similar do not call registry in the United States has proven to be very popular. Created in late 2003, it now has 65 million registrants, or slightly more than half of all households. In addition to being popular, it appears to be effective: "More than half the people on the list say they don't get any calls at all, and others say the number of calls has dropped from 30 a month to less than 5."⁽¹²⁾ Fines for offending calls can reach US\$11,000 for each complaint.

A. Comments From Marketers

Unsurprisingly, some telemarketers do not support the proposed legislation.

According to one such marketer, telemarketing calls work: "The latest statistics show 18% of calls result in a sale – more effective than any other form of advertising." Telemarketing "allows firms to sell millions of dollars worth of products [and gives] thousands of people the chance to earn a living."⁽¹³⁾

(11) Industry Canada (2004).

(12) J. Fitzpatrick, "Legislation will offer relief from telemarketers," *The Chronicle Herald* [Halifax], 27 December 2004, p. C1.

(13) Stan Body, "Don't call us, we'll call you," Letters, *Edmonton Journal*, 19 December 2004, p. A17.

This commentator suggested that the current rules for telemarketing are sufficient to regulate marketers through "voluntary or company-specific do not call lists that have been the industry standard for years among legitimate firms."⁽¹⁴⁾ It was further argued that being on a do not call list removes a consumer's "chance to learn about new products and services that could improve their lives in some way. It removes a business's opportunity to reach the consumer directly."⁽¹⁵⁾

Moreover, some commentators have pointed out that there is an alternative to adding more regulation and more bureaucracy: when called by a telemarketer, an individual may request to be put on that company's do not call list and then hang up.

On the other hand, the Canadian Marketing Association (CMA) supports this legislation; indeed, it has been urging the creation of a national do not call registry since 2001.

The CMA is the largest marketing association in Canada. It has 800 corporate members across a wide range of marketing disciplines, including major financial institutions, insurance companies, publishers, retailers, charitable organizations, agencies, relationship marketers and those involved in e-business and Internet marketing.

The CMA has maintained its own version of a do not contact registry on behalf of its members since 1988, but can do little beyond revoking the membership of marketers who do not respect its list. Moreover, the organization cannot police other marketers who are not members of the association.

John Gustavson, president and chief executive officer of the CMA, stated:

We believe a compulsory do-not-call service for all companies that use the telephone to market their goods and services to potential customers is the most effective means to curtail consumer annoyance with telemarketers. At the same time, such a service will help protect the viability of a marketing medium that employs over 270,000 Canadians and generates more than \$16 billion in sales each year.⁽¹⁶⁾

The CMA further argues that a do not call registry would make marketers more efficient by making them target only those customers who were open to their product pitches.

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.*

(16) Canadian Marketing Association, News Release, "Canadian Marketing Association welcomes legislation to create national do-not-call service," 13 December 2004, http://www.the-cma.org/media/nr_dnc2004.cfm.

B. Media Coverage

The proposed legislation has attracted some media attention. Coverage has been mostly favourable, citing the Environics poll that suggests the majority of Canadians support this legislation and would probably sign up on a national do not call list, as well as the recent and apparently popular U.S. legislation on the same subject.⁽¹⁷⁾

Some commentators have observed that serious questions remain, notably whether charities, political parties, public opinion research organizations and companies that have a previous consensual relationship with their customers will be exempt from the regulations.⁽¹⁸⁾

Also noted as a cause for possible concern in relation to the operation of the do not call list is the federal government's "astonishing incompetence as displayed in the national gun registry, the cost of which has now soared past \$1 billion."⁽¹⁹⁾ On this topic, one commentator stated: "A Canadian registry could be effective and popular, too. However, as the federal gun registry shows, Ottawa has an uncanny way of turning a modest project into a billion-dollar fiasco. This project will only be worthwhile if bureaucrats can keep it simple and inexpensive."⁽²⁰⁾

Another commentator suggested an alternative opt-out version of the registry, rather than the proposed opt-in approach. In other words, why must call recipients be the ones to remove themselves (opt out) from call lists? "Why shouldn't everybody be assumed to be off the list, except for those who sign on?"⁽²¹⁾

(17) See, for example, Fitzpatrick in *The Chronicle-Herald*, 27 December 2004; Forum, "'Don't call' list the perfect gift," *The StarPhoenix* [Saskatoon], 17 December 2004, p. A14; Opinion, "Putting a hold on telemarketers," *The Edmonton Journal*, 14 December 2004, p. A14; J. Ibbitson, "Not coming to a phone near you," *The Globe and Mail* [Toronto], 14 December 2004, p. A4; and Editorial, "Don't-call-us legislation is most welcome, with one reservation," *The Vancouver Sun*, 14 December 2004, p. A14.

(18) See Forum in *The StarPhoenix*, 17 December 2004; Ibbitson in *The Globe and Mail*, 14 December 2004; and T. Hamilton, "Ottawa unveils don't-call decree," *The Toronto Star*, 14 December 2004, p. C01.

(19) Editorial in *The Vancouver Sun*, 14 December 2004, p. A14.

(20) Editorial, "Can Ottawa run a registry?" *The Calgary Herald*, 14 December 2004, p. A12.

(21) C. Gordon, "Timely government whacking," *The Guardian* [Charlottetown], 21 December 2004, p. A6.

Other comments expressed concerns about the need to divulge more personal information (name, telephone number) to another database, and the security of that information.⁽²²⁾

Comments in opposition to the bill question the necessity of regulation in the first place, wondering instead why Canadians simply don't hang up in the face of unwanted telemarketing calls.⁽²³⁾ It is suggested that "this is not something that needs government intervention in order to solve the problem."⁽²⁴⁾ Some cite this legislation as an example of over-regulation and "over-kill"⁽²⁵⁾ that threatens to "stifle the industry and kill jobs."⁽²⁶⁾

Presumably the concerns raised by supporters and opponents will be addressed in the public consultations the CRTC will be holding in the spring of 2005.

C. Next Steps

If this legislation is passed by Parliament, the CRTC will begin public consultations with interested parties to work out details of the national do not call registry, such as how it will operate and which businesses and organizations, if any, should be exempt from the list.

(22) Opinion in *The Edmonton Journal*, 14 December 2004.

(23) Editorial, "Has it come to this?" *The Winnipeg Sun*, 21 December 2004, p. 10; Editorial, "Hang up on this law!" *The Edmonton Sun*, 19 December 2004, p. 15.

(24) Editorial in *The Winnipeg Sun*, 21 December 2004.

(25) Body in *The Edmonton Journal*, 19 December 2004.

(26) Stan Body, "I'm a telemarketer and I resent the labelling," Letters, *The Whitehorse Star*, 20 December 2004, p. 8.

**PROJET DE LOI C-37 : LOI MODIFIANT
LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

Sam N.K. Banks
Division du droit et du gouvernement

Le 7 février 2005



**Bibliothèque
du Parlement**

**Library of
Parliament**

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-37

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 13 décembre 2004

Renvoi au comité : 7 février 2005

Rapport du comité : 13 juin 2005

Étape du rapport et
deuxième lecture :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Le problème	1
B. Le cadre réglementaire existant.....	2
C. Les solutions proposées.....	3
1. Pouvoir d'imposer des amendes	3
2. Capacité de déléguer diverses tâches administratives	3
3. Création d'une liste nationale de numéros de téléphone exclus	4
DESCRIPTION ET ANALYSE	4
A. Liste nationale de numéros de téléphone exclus.....	4
B. Régime de sanctions administratives	5
C. Moyens de défense.....	6
D. Prescription	6
E. Entrée en vigueur.....	7
COMMENTAIRE.....	7
A. Commentaires de télévendeurs	8
B. Couverture médiatique	10
C. Prochaines étapes	11



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-37 : LOI MODIFIANT
LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS*

CONTEXTE

Le projet de loi C-37 : Loi modifiant la Loi sur les télécommunications, a été déposé à la Chambre des communes et a fait l'objet d'une première lecture le 13 décembre 2004. Il a été renvoyé au Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes le 7 février 2005.

Le projet de loi traite des télécommunications non sollicitées, c'est-à-dire les appels de télémarketing, au Canada.

A. Le problème

De nombreux Canadiens considèrent les appels de télémarketing irritants et ne veulent pas recevoir ce type de communication. D'après un sondage cité par Industrie Canada, 97 p. 100 des Canadiens se disent contrariés par ces appels⁽¹⁾.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Industrie Canada, *Le ministre de l'Industrie dépose un projet de loi visant l'établissement d'une liste nationale des abonnés auto-exclus*, communiqué, 13 décembre 2004 (<http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be3274852564820068dc64/85256a5d006b972085256f6900584999!OpenDocument>).

B. Le cadre réglementaire existant

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou « le Conseil ») réglemente les télécommunications et le télémarketing, cette dernière activité étant autorisée par l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*), 1993, ch. 38⁽²⁾.

Le CRTC définit le télémarketing comme suit : « l'utilisation d'installations de télécommunication pour loger des appels non sollicités à des fins de sollicitation qui s'entend de la vente ou de la promotion d'un produit ou d'un service, ou de la sollicitation d'argent ou d'une valeur pécuniaire, directement ou indirectement et au nom d'une autre partie. La sollicitation comprend la sollicitation de dons par des organismes de bienfaisance et en leur nom. »⁽³⁾

Selon les règles actuelles du CRTC, les télévendeurs doivent retirer de leur liste de numéros de téléphone le nom et le numéro de téléphone de tout client qui en fait la demande et tenir une liste de numéros exclus qui doit demeurer en vigueur pendant trois ans. Une liste de numéros de téléphone exclus est propre à une entreprise donnée, ce qui fait que le client doit présenter des demandes distinctes à chacune des entreprises dont il ne veut plus recevoir d'appels pour que son numéro de téléphone soit retiré de la liste de ces entreprises.

La pénalité imposée aux télévendeurs qui ne respectent pas cette règle et les autres règles en vigueur est le débranchement ou la suspension de service par le fournisseur de services de télécommunication. Le CRTC dispose d'un autre instrument d'application : il peut délivrer une ordonnance de suspension ou de débranchement du service, ainsi qu'une ordonnance qui interdit à tous les fournisseurs de services de rebrancher le télévendeur fautif pendant une certaine période.

La *Loi* prévoit aussi la possibilité de poursuites au criminel en cas de violation d'une ordonnance du CRTC relativement aux appels de télémarketing. Sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, le contrevenant encourt une amende maximale de 10 000 \$ ou 25 000 \$ en cas de récidive; une personne morale encourt une amende maximale de 100 000 \$

(2) Selon cet article :

Le Conseil peut, par ordonnance, interdire ou réglementer, dans la mesure qu'il juge nécessaire – compte tenu de la liberté d'expression – pour prévenir tous inconvénients anormaux, l'utilisation par qui que ce soit des installations de télécommunication de l'entreprise canadienne en vue de la fourniture de télécommunications non sollicitées.

(3) CRTC – Décision de télécom CRTC 2004-35.

ou 250 000 \$ en cas de récidive⁽⁴⁾. Ces dispositions sont rarement appliquées, et le CRTC n'a pas le pouvoir d'imposer ces amendes.

Les télévendeurs ne semblent pas se laisser dissuader par les règles actuelles⁽⁵⁾.

C. Les solutions proposées

1. Pouvoir d'imposer des amendes

Dans son examen des règles du télémarketing rendu public en mai 2004, le CRTC fait remarquer que « l'accroissement de l'efficacité des règles actuelles réside principalement dans l'application »⁽⁶⁾.

Le Conseil dit qu'il est essentiel, pour assurer une meilleure application, qu'il ait le pouvoir d'imposer des amendes appropriées aux télévendeurs qui enfreignent les règles.

Signalant que le Parlement a accordé le pouvoir d'imposer des « sanctions administratives pécuniaires » à de nombreux autres organismes et ministères, le Conseil voudrait que ce pouvoir lui soit accordé comme moyen d'assurer le respect de la loi. Il soutient que ce pouvoir « donne la souplesse et le temps nécessaires pour réagir de façon efficiente aux infractions qui ne justifient pas de poursuites au criminel ou d'autres instances longues et coûteuses »⁽⁷⁾. Ce pouvoir aurait également un « effet dissuasif important »⁽⁸⁾ sur les télévendeurs qui pourraient être tentés de ne pas respecter les règles.

2. Capacité de déléguer diverses tâches administratives

Le Conseil est également d'avis qu'il serait avantageux de déléguer divers pouvoirs à un administrateur chargé de traiter les plaintes de télémarketing mais, ici encore, il mentionne l'absence d'un pouvoir conféré par la loi⁽⁹⁾.

(4) *Loi sur les télécommunications*, al. 73(2)c).

(5) CRTC – Décision de télécom CRTC 2004-35, paragr. 84 et 85.

(6) *Ibid.*, paragr. 83. Voir aussi les paragr. 86 à 88.

(7) *Ibid.*, paragr. 88.

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*, paragr. 90.

3. Création d'une liste nationale de numéros de téléphone exclus

Le Conseil reconnaît que – et il s'agit peut-être là d'un point encore plus important – des listes distinctes de numéros de téléphone exclus pour chaque télévendeur sont moins efficaces et représentent un fardeau plus lourd pour les consommateurs, qui doivent communiquer avec chaque télévendeur individuellement pour faire retirer leur nom de sa liste de numéros de téléphone. De l'avis du Conseil, il serait plus efficace d'établir une liste nationale de numéros de téléphone exclus sur laquelle les consommateurs pourraient s'inscrire une seule fois pour mettre fin à tous les appels de télémarketing indésirables.

Cependant, le CRTC a indiqué qu'il serait inefficace d'établir une liste nationale sans disposer d'importantes mesures d'exécution et d'application⁽¹⁰⁾, lesquelles font actuellement défaut dans la loi existante.

Le présent projet de loi traite de ces trois solutions proposées.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-37 ne contient que trois articles.

L'article premier propose de modifier le pouvoir du CRTC de réglementer les télécommunications non sollicitées au sens de l'article 41 de la *Loi* par l'adjonction à celle-ci des articles 41.1 à 41.5 proposés.

A. Liste nationale de numéros de téléphone exclus

Les dispositions proposées établissent le cadre législatif nécessaire pour la création et l'administration d'une liste nationale de numéros de téléphone exclus (art. 41.1).

L'article premier du projet de loi donne au Conseil le pouvoir de gérer des banques de données ou des systèmes informatiques dans le cadre d'un service national de numéros de téléphone exclus (art. 41.2). Il autorise également le Conseil à déléguer l'exploitation de ce service à une tierce partie (art. 41.3).

L'article premier du projet de loi autorise aussi le déléguataire à imposer des tarifs pour l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués (art. 41.4) et il donne au Conseil le pouvoir de

(10) *Ibid.*, paragr. 91 à 93.

régir les tarifs imposés par le délégataire de même que les modalités d'exercice des pouvoirs qu'il a délégués au délégataire (art. 41.5).

B. Régime de sanctions administratives

L'article 2 du projet de loi contient la plupart des modifications proposées par le projet de loi. Cet article propose de nombreuses modifications à la partie V de la *Loi*, qui porte sur les enquêtes et le contrôle d'application.

Le projet de loi prévoit l'adjonction, après l'article 72 de la *Loi*, d'une section intitulée « Régime de sanctions administratives ». Ces dispositions confèrent au Conseil, comme il l'a demandé, le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires à titre de mesure d'application de la *Loi*. Elles permettent également au Conseil de déléguer à une tierce partie divers pouvoirs administratifs, d'enquête, d'inspection et d'exécution.

Le nouvel article 72.01 de la *Loi* prévoit que toute contravention ou tout manquement à une mesure prise par le Conseil au titre de l'article 41 de la *Loi* constitue une violation. Ainsi, tout appel de télémarketing logé à un numéro figurant sur la liste des numéros de téléphone exclus constitue une violation.

Une violation expose son auteur à une pénalité dont le montant est de 1 500 \$ par infraction (c.-à-d. par appel importun). La pénalité, dans le cas d'une personne morale, est de 15 000 \$ par infraction.

Le Conseil obtient le pouvoir de désigner des personnes pour l'administration des règles sur le télémarketing en vertu de l'article 41 de la *Loi*. L'agent verbalisateur peut demander aux télévendeurs des rapports périodiques ou des renseignements sous d'autres formes nécessaires à l'application de la *Loi* (art. 72.06).

L'agent verbalisateur peut procéder à la visite de tout lieu, s'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il peut s'y trouver des renseignements concernant l'application de l'article 41 (par. 72.06(1)). Cependant, dans le cas d'un local d'habitation, il doit obtenir un mandat, sur demande *ex parte*, auprès d'un juge de paix, sur la foi d'une dénonciation sous serment, avant de procéder à la visite du lieu (par. 72.06(2)).

L'article 72.07 proposé expose en détail le contenu du procès-verbal, qui doit mentionner : le nom de l'auteur présumé de la violation, la pénalité prévue et la faculté de payer la pénalité ou de présenter au Conseil des observations relativement à la violation. Le projet de

loi donne donc à l'intéressé la possibilité de contester le procès-verbal. Le procès-verbal doit également mentionner le fait que le non-exercice de la faculté de payer la pénalité ou de présenter au Conseil des observations vaut aveu de responsabilité et permet au Conseil d'imposer la pénalité (al. 72.07(2)c)).

Si l'auteur présumé décide de présenter au Conseil des observations relativement au procès-verbal, le Conseil doit déterminer, selon la prépondérance des probabilités, la responsabilité de l'intéressé (par. 72.08(2)). Lorsque le Conseil détermine, selon la prépondérance des probabilités, qu'une violation a été commise, il peut imposer la pénalité prévue à l'article 72.01.

Lorsqu'une violation est établie, le Conseil doit remettre à son auteur copie de la décision de même qu'un avis du droit d'examen ou d'appel de la décision, ainsi que le prévoient les articles 62 et 64 de la *Loi*.

La pénalité constitue une créance dont le recouvrement peut être poursuivi à ce titre. Cependant, le droit d'entamer une action en recouvrement est assujéti à une prescription de cinq ans (par. 72.09(2)).

C. Moyens de défense

La personne peut faire valoir qu'elle a pris les précautions voulues pour prévenir la violation (par. 72.1(1)). Cela signifie qu'une personne peut invoquer en défense le fait qu'elle a déployé tous les efforts raisonnables pour s'assurer que les mesures prises étaient conformes à la loi. Si cette preuve est jugée admissible, elle constitue un moyen de défense.

Les règles et les principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse relativement à une violation des règles concernant le télémarketing s'appliquent (par. 72.1(2)). Ainsi, à moins d'être expressément exclues par la *Loi* ou incompatibles avec celle-ci, toutes les excuses et les justifications disponibles en common law peuvent être utilisées pour excuser ou justifier la violation des règles concernant le télémarketing.

D. Prescription

Les procédures en violation se prescrivent par deux ans à compter de la date où le Conseil a eu connaissance des éléments constitutifs de la violation (par. 72.12(1)).

De même, le recouvrement de la créance se prescrit par cinq ans à compter de la date à laquelle elle est devenue exigible (par. 72.09(2)).

E. Entrée en vigueur

L'article 3 prévoit que le projet de loi entrera en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Le projet de loi établit le cadre de certains changements apportés à la réglementation des appels de télémarketing.

On s'attend à ce que, si ce projet de loi est adopté, le CRTC amorce une série de consultations avec l'industrie et les consommateurs en vue de déterminer la meilleure façon d'apporter les modifications prévues. Des questions telles que le mode de fonctionnement de la liste nationale des numéros de téléphone exclus, le coût de cette liste, la possibilité pour les entreprises d'être autorisées à contacter les clients existants sans égard au fait qu'ils soient inscrits ou non sur la liste de numéros exclus et la possibilité d'exempter certaines organisations – par exemple celles qui ont des relations d'affaire existantes, ou bien les organisations caritatives ou les partis politiques – des dispositions relatives à la liste des numéros de téléphone exclus seront certainement soulevées.

On prévoit que dès que la liste nationale des numéros de téléphone exclus entrera en vigueur, les Canadiens qui ne veulent pas recevoir d'appels de télémarketing pourront tout simplement faire un seul appel sans frais à un registre central ou peut-être remplir un formulaire en direct pour faire ajouter leur numéro de téléphone à la liste. Les télévendeurs seront tenus de télécharger régulièrement la liste et de la respecter.

Il est prévu que le registre sera financé en fonction du recouvrement des coûts auprès des télévendeurs eux-mêmes.

Il semble que la création d'une liste nationale des numéros de téléphone exclus recueille un appui considérable. Les documents d'information d'Industrie Canada concernant ce projet de loi font état d'un sondage Environics réalisé en 2004 selon lequel 79 p. 100 des répondants interviewés ont affirmé appuyer la création d'une liste nationale de numéros de

téléphone exclus et 66 p. 100 ont indiqué être disposés à souscrire à un tel service⁽¹¹⁾. Selon le même sondage, 97 p. 100 des Canadiens ont dit être contrariés par les appels de télémarketing non sollicités.

Aux États-Unis, un registre similaire de numéros de téléphone exclus s'est avéré très populaire. Créé à la fin de 2003, il contient actuellement 65 millions d'inscriptions, soit un peu plus de la moitié de tous les ménages. En plus d'être populaire, il semble efficace : « Plus de la moitié des personnes inscrites sur la liste disent ne plus recevoir d'appels et d'autres déclarent que le nombre d'appels est passé de 30 à moins de cinq par mois. »⁽¹²⁾ Les amendes pour appels non sollicités peuvent atteindre 11 000 \$US pour chaque plainte formulée.

A. Commentaires des télévendeurs

Bien entendu, certains télévendeurs n'appuient pas les dispositions législatives proposées.

Selon l'un d'entre eux, les appels de télémarketing donnent des résultats : « Les dernières statistiques montrent que 18 p. 100 des appels se traduisent par une vente – c'est plus efficace que toutes les autres formes de publicité. » Le télémarketing « permet aux entreprises de vendre pour des millions de dollars de produits [et donne] à des milliers de personnes la possibilité de gagner leur vie »⁽¹³⁾.

Selon cet observateur, les règles actuelles concernant le télémarketing suffisent pour réglementer les télévendeurs au moyen de « listes de numéros de téléphone exclus volontaires ou propres à l'entreprise, une norme de l'industrie à laquelle se plient les entreprises honnêtes depuis des années »⁽¹⁴⁾. D'autres disent que l'inscription sur une liste du genre prive le consommateur de « la chance d'être informé de nouveaux produits et services susceptibles d'améliorer sa vie d'une certaine façon, en plus d'enlever à l'entreprise la possibilité de joindre directement le consommateur »⁽¹⁵⁾.

(11) Industrie Canada (2004).

(12) J. Fitzpatrick, « Legislation will offer relief from telemarketers », *The Chronicle Herald* [Halifax], 27 décembre 2004, p. C1 [traduction].

(13) Stan Body, « Don't call us, we'll call you », *Lettres, Edmonton Journal*, 19 décembre 2004, p. A17 [traduction].

(14) *Ibid.* [traduction].

(15) *Ibid.* [traduction].

En outre, certains observateurs ont fait remarquer qu'il existe une autre solution à l'ajout d'autres règles et à l'alourdissement de la bureaucratie : lorsqu'il reçoit l'appel d'un télévendeur, le consommateur peut demander d'être inscrit sur la liste des numéros de téléphone exclus de cette entreprise et ensuite raccrocher.

Par contre, l'Association canadienne du marketing (ACM) appuie le projet de loi. De fait, elle demande instamment la création d'un registre national de numéros de téléphone exclus depuis 2001.

L'ACM est la plus importante association du marketing au Canada. Elle compte 800 sociétés membres appartenant à un vaste éventail de secteurs de marketing, y compris de grandes institutions financières, des assureurs, des éditeurs, des détaillants, des organisations caritatives, des agences, des entreprises de marketing personnalisé, de même que des cybercommerçants et des entreprises de marketing sur Internet.

L'ACM gère sa propre version d'un registre de numéros de téléphone exclus pour le compte de ses membres depuis 1988, mais les mesures à sa disposition se limitent à retirer le statut de membre aux télévendeurs qui ne tiennent pas compte de sa liste. En outre, l'organisation ne peut pas surveiller les télévendeurs qui ne sont pas membres de l'Association.

Selon John Gustavson, président et directeur général de l'ACM :

Nous croyons qu'un service obligatoire de retrait de numéros de téléphone pour toutes les entreprises qui utilisent le téléphone pour faire connaître leurs biens et leurs services à des clients éventuels constitue le moyen le plus efficace de cesser d'ennuyer les consommateurs avec le télémarketing. Du même coup, ce service aidera à protéger la viabilité d'un instrument de marketing qui fournit de l'emploi à plus de 270 000 Canadiens et qui génère pour plus de 16 milliards de dollars de vente chaque année.⁽¹⁶⁾

De plus, l'ACM soutient qu'un registre de numéros de téléphone exclus permettrait d'accroître l'efficacité des télévendeurs, parce que ceux-ci cibleraient uniquement les consommateurs qui sont disposés à écouter leur message.

(16) Association canadienne du marketing, *Canadian Marketing Association welcomes legislation to create national do-not-call service*, communiqué, 13 décembre 2004 (http://www.the-cma.org/media/nr_dnc2004.cfm) [traduction].

B. Couverture médiatique

Le projet de loi a suscité un certain intérêt dans les médias. La couverture a été pour la majeure partie favorable, citant aussi bien le sondage Environics selon lequel la majorité des Canadiens appuient cette mesure et s'inscriraient probablement sur une liste nationale de numéros de téléphone exclus, que la loi américaine sur le même sujet adoptée récemment et qui semble jouir de la faveur populaire⁽¹⁷⁾.

Certains observateurs ont fait remarquer que de sérieuses questions demeurent, notamment au sujet de l'exemption du règlement pour les organisations caritatives, les partis politiques, les groupes de recherche sur l'opinion publique et les entreprises qui ont déjà une entente avec leurs clients⁽¹⁸⁾.

Certains se sont dit préoccupés par la tenue d'une liste nationale de numéros de téléphone exclus en raison de « la remarquable incompétence dont a fait preuve [le gouvernement fédéral] dans le cas du registre national des armes à feu, dont le coût a monté en flèche et dépasse maintenant le milliard de dollars »⁽¹⁹⁾. À ce sujet, un observateur a déclaré : « Un registre canadien pourrait être efficace et populaire également. Cependant, comme le montre le registre fédéral des armes à feu, Ottawa est remarquablement doué pour transformer un projet modeste en un fiasco d'un milliard de dollars. Le projet sera intéressant seulement si les fonctionnaires peuvent le réaliser simplement et de façon économique. »⁽²⁰⁾

Un autre observateur a proposé une autre approche, c'est-à-dire que le consommateur devrait faire retirer son nom du registre plutôt que de demander à y être inscrit. En d'autres termes, pour quelle raison faudrait-il que ce soit les personnes qui reçoivent les appels qui fassent retirer leur nom des listes de numéros de téléphone? « Pourquoi ne pas

(17) Voir, par exemple, Fitzpatrick (2004); Forum : « 'Don't call' list the perfect gift », *The StarPhoenix* [Saskatoon], 17 décembre 2004, p. A14; Opinion : « Putting a hold on telemarketers », *The Edmonton Journal*, 14 décembre 2004, p. A14; J. Ibbitson, « Not coming to a phone near you », *The Globe and Mail* [Toronto], 14 décembre 2004, p. A4; Éditorial : « Don't-call-us legislation is most welcome, with one reservation », *The Vancouver Sun*, 14 décembre 2004, p. A14.

(18) Voir Forum, *The StarPhoenix*, 17 décembre 2004; Ibbitson (2004); et T. Hamilton, « Ottawa unveils don't-call decree », *The Toronto Star*, 14 décembre 2004, p. C01.

(19) Éditorial, *The Vancouver Sun*, 14 décembre 2004, p. A14 [traduction].

(20) Éditorial : « Can Ottawa run a registry? », *The Calgary Herald*, 14 décembre 2004, p. A12 [traduction].

supposer que personne n'est sur la liste de numéros de téléphone à part ceux qui s'y sont inscrits? »⁽²¹⁾

D'autres observateurs se sont dit préoccupés par la nécessité de divulguer encore des renseignements personnels (nom, numéro de téléphone) dans une autre banque de données et ils s'inquiètent de la sécurité de cette information⁽²²⁾.

Les détracteurs du projet de loi mettent en doute la nécessité même d'une réglementation et se demandent plutôt pour quelle raison les Canadiens ne raccrochent tout simplement pas lorsqu'ils reçoivent des appels de télémarketing non sollicités⁽²³⁾. Certains laissent entendre que « ce n'est pas un problème dont le règlement nécessite l'intervention du gouvernement »⁽²⁴⁾. Certains sont d'avis que le projet de loi est un exemple de surréglementation et d'« excès de zèle »⁽²⁵⁾ qui menace d'« étouffer l'industrie et de faire disparaître des emplois »⁽²⁶⁾.

Les préoccupations soulevées par les partisans et par les détracteurs devraient être examinées au cours des consultations publiques que tiendra le CRTC au printemps de 2005.

C. Prochaines étapes

Si le projet de loi est adopté par le Parlement, le CRTC entamera des consultations publiques auprès des parties intéressées en vue de préciser le détail du registre national des numéros de téléphone exclus, par exemple son mode de fonctionnement, ainsi que les entreprises et les organisations, s'il en est, qui devraient être exemptées de l'exigence de la liste.

(21) C. Gordon, « Timely government whacking », *The Guardian* [Charlottetown], 21 décembre 2004, p. A6 [traduction].

(22) Opinion, *The Edmonton Journal*, 14 décembre 2004.

(23) Éditorial : « Has it come to this? », *The Winnipeg Sun*, 21 décembre 2004, p. 10; Éditorial : « Hang up on this law! », *The Edmonton Sun*, 19 décembre 2004, p. 15.

(24) Éditorial, *The Winnipeg Sun*, 21 décembre 2004 [traduction].

(25) Éditorial, *The Edmonton Journal*, 19 décembre 2004 [traduction].

(26) Stan Body, « I'm a telemarketer and I resent the labelling », Lettres, *The Whitehorse Star*, 20 décembre 2004, p. 8 [traduction].

